



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS**

Dirección General de Secretaría

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 29 de julio de 2021

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la gestión del MTOP como Organismo Ejecutor en el Proyecto de Rehabilitación de Vías Férreas en el marco del Convenio de Financiamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Convenio FOCEM N° 03/13 (COF) del 11/07/2013 y modificativas, verificando si la misma proporciona un grado de seguridad razonable respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo como Estado Beneficiario.

El alcance abarcó las actividades realizadas para la ejecución del Proyecto hasta el 20 de abril de 2021. Es de precisar que el avance de ejecución de la obra al momento de la actuación no permitió realizar procedimientos que den cuenta de la calidad de los materiales, su utilización, acopio, ni el adecuado contralor por parte del Director de Obra y los sobrestantes al respecto.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

### CONCLUSIÓN – RESULTADOS

Como resultado de los procedimientos realizados, y en función de los hallazgos que se explicitan en informe detallado, se concluye que la gestión del MTOP en la ejecución del Proyecto de Rehabilitación de Vías Férreas en el marco del Convenio de Financiamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Convenio FOCEM N° 03/13 (COF), presentó debilidades principalmente al momento de definir la necesidad, confeccionar los pliegos de condiciones y la postura del Organismo frente a éstos que generaron una brecha importante entre la ejecución operativa y financiera. Esto determinó la imposibilidad de cumplir íntegramente con los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo, principalmente con el objetivo sustantivo del Fondo referente a la conectividad regional.

En virtud del impacto que significó la gestión del Proyecto, se sugiere una evaluación íntegra del mismo a fin de determinar eventuales responsabilidades de los diferentes agentes intervinientes.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca del Proyecto

#### Marco de Referencia.

#### Antecedentes

La Administración de Ferrocarriles del Estado (A.F.E.) cuyo cometido principal es ofrecer a los operadores del transporte de cargas por ferrocarril una infraestructura ferroviaria con capacidad adecuada, firmó un convenio de fecha 13 de febrero de 2014 con el MTOP, por el que éste último se compromete a realizar las gestiones necesarias para la rehabilitación de vías férreas, en los tramos comprendidos entre las estaciones Piedra Sola, Tres Árboles, Algorta, Paysandú, Salto y Salto Grande, con una totalidad de 327 km.

#### Aprobación y Alcance

Con fecha 11 de julio de 2013 se celebró el Convenio de Financiamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Convenio FOCEM N° 03/13 (COF), entre Uruguay (Estado Beneficiario) y la Secretaría del MERCOSUR (SM), aprobado por el Concejo del Mercado Común (CMC) el que regula las condiciones de ejecución y financiamiento del Proyecto. La gestión del mismo es responsabilidad de Uruguay a través del MTOP quien fue designado como Organismo Ejecutor.

*Este se vincula al Programa FOCEM - Convergencia Estructural “Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones”*

El proyecto alcanzaba inicialmente la Rehabilitación de vía de la línea Artigas en el tramo entre las estaciones de Tres Arboles (Km 334) y Salto (Km 590) con el ramal de Piedra Sola (Km 392) a Tres Arboles (Km 334) y el ramal el precursor de Salto (Km 590) a Salto Grande (Km 603), con una longitud total de 327 Km. Se ubica desde el eje central en el centro del país, hacia el litoral oeste, y desde allí al norte hasta la frontera en Salto Grande, atravesando los Departamentos de Tacuarembó, Río Negro, Paysandú y Salto, conectado con la República Argentina a través de Salto Grande.

El COF N° 03/13 presentó dos modificativas, la Addendum N° 01 del 25/02/2016 y Addendum N° 02 del 9/10/2019. Esta última modifica la Matriz de Marco Lógico pasando la longitud inicial de 327 km a 176,056 km, alcanzando el tramo desde la estación de Tres Arboles a la estación Queguay, sin implicar una reducción del financiamiento FOCEM. Asimismo, en relación al objetivo de la conectividad regional, se establece un plazo de 60 días para que Uruguay presente una alternativa técnica que garantice dicho objetivo reservando para dicho fin el rubro Reserva de Contingencias.

## Financiamiento

El costo del Proyecto asciende a USD 118.286.070 de los cuales FOCEM aporta USD 83.520.000 con carácter de contribuciones no reembolsables, ascendiendo el aporte local desde la Addendum N°2 a USD 34.766.070, estableciéndose dentro del costo una partida por el Rubro de Contingencia de USD 13.069.053.

## Unidades Intervinientes

En la gestión del Proyecto interviene la Dirección General de Secretaría – DGS, por medio de:

- ✓ El **Director General de Secretaria**, fue designado como Responsable del Proyecto, conformándose ante el cambio de gestión una Comisión que actuó, otorgando dicho rol a uno de sus integrantes (actual Responsable del proyecto).
- ✓ El Área Financiero Contable, siendo el **Contador General del MTOP** el Responsable Contable del proyecto.
- ✓ La **Dirección Nacional de Planificación y Logística (DINAPLO)**, si bien según lo informado en la actualidad dicha Dirección ya no existe, la misma participó en la etapa de definición de los pliegos generales de condiciones, el llamado de las Licitaciones Públicas Internacionales y su seguimiento.
- ✓ La **División Asesoría Financiamiento Exterior**, responsable de la gestión y coordinación del Proyecto, abocándose entre otras a la tarea financiero – contable. El proyecto cuenta con dos Directores de Obra (D.O.), funcionarios de AFE, siendo responsables de supervisar y administrar la ejecución de la Obra, así como de la elaboración de los Certificados de Obra, contando para ello con sobrestantes semitécnicos.  
Las actividades de importación de materiales están a cargo de una firma de despachantes de aduana. (Licitación Abreviada N° 40/2015 del 11/04/2016).  
El D.O. y la encargada de Importaciones reportan a la División Asesoría Financiamiento Exterior.

A los efectos de la ejecución del Proyecto referenciado, se dividió el mismo en dos tramos licitados por Licitación Pública Internacional N° 12/2014 y N° 13/2014 adjudicándose ambas a la empresa COMSA Argentina S.A., firmándose los contratos con fecha 1/6/2016.

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN y expuestos en Anexo II de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
001_Pliego General de Condiciones de la Licitación Pública Internacional.	X			
002_Modificación del Proyecto inicial	X			
003_Rendición de Cuentas		X		
004_Asignación de Autoridad y Responsabilidad			X	

### Hallazgo No. 001

#### **Pliego General de Condiciones de la Licitación Pública Internacional.**

Culminada la etapa licitatoria no se tiene certeza de que los fondos previstos permitan cumplir con el objetivo inicial, asumiendo el MTOP la responsabilidad por defectos o excesos en las estimaciones de insumos y tareas necesarias para cumplir con dicho objetivo.

- a) De las consultas realizadas por los oferentes se desprende que lo establecido en el cuadro de metrajes era insuficiente para cumplir con la rehabilitación de los 327 km de vía férrea. La posición del MTOP fue establecer un cuadro de metrajes tentativo a efectos de la comparación de ofertas, y garantizar que “al momento de la ejecución de la obra se pagará de acuerdo a lo realmente ejecutado”. Esta situación hace imposible previo a la ejecución delimitar el costo total de la obra.
- b) Si bien el pliego inicialmente preveía que los errores por defecto en la estimación de los metrajes, aún después de celebrado el Contrato, no modificarían el precio total del Rubro afectado, asumiendo el Contratista dichas diferencias, la posición descrita en el punto anterior transfiere dicha responsabilidad al MTOP.

Tomando como fuente el Informe de Inspección Técnica de la Auditoría Externa de fecha 15/06/2018, se desprende la materialización de las observaciones descritas. En los siguientes cuadros se detalla las desviaciones de los principales rubros, comparando lo inicialmente presupuestado y lo informado por el MTOP con posterioridad a la adjudicación de las obras.

	Presupuestado	Informado	Diferencia	%
Rubros en Pesos	250.565.712	894.581.818	644.016.106	257%
Rubros en Dólares	36.154.935	56.762.221	20.607.286	57%

Rubro	Presupuestado		Informado por OE		Desviación Cantidad
	Cantidad	Costo	Cantidad	Costo	
Reforzamiento superestructura y mesoestructura de puentes	1.263	\$ 97.164.402	1.839	\$ 140.227.563	46 %
Reforzamiento infraestructura de Puentes	1.263	\$ 9.716.438	1.839	\$ 14.022.752	46 %
Reforzamiento de alcantarillas	137	\$ 11.270.386	3.352	\$ 279.439.719	2346 %
Limpieza y Reacondicionamiento Pasos a Nivel	25	\$ 6.914.740	179	\$ 49.496.417	616%
Durmientes	135.500	USD 11.573.055	329.660	USD 28.156.261	143%
Suministro Balasto	107.700	\$ 125.499.746	343.343	\$ 411.395.367	219 %
Rieles	562.000	USD 24.581.880	654.000	USD 28.605.960	16%

A consecuencia de las diferencias descriptas, a julio de 2018, fecha inicial prevista para la culminación de las obras, según lo informado el avance financiero superaba al avance operativo en un 20% aproximadamente. Esto llevó a la presentación de una nueva propuesta técnica del Organismo Ejecutor que modifica el proyecto, reduciendo los kms de vía a rehabilitar de 327 a 176 lo que se concretó en la Addendum N° 02 del año 2019.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Asumir sobrecostos respecto de los proyectados sin poder culminar con la obra en tiempo y forma.
- El hecho de que el MTOP asuma la responsabilidad por las diferencias en más sobre el costo inicial, impide tomar medidas correctivas respecto a la empresa y el llamado a su responsabilidad. Asimismo, se habilita la posibilidad de que la empresa realice acciones contra el Ministerio por el no cumplimiento del contrato.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

## Recomendaciones

1. Evaluar la definición e implementación de criterios respecto a la instancia de definición de necesidades, de manera de minimizar las desviaciones operativas y financieras respecto de las proyectadas.
2. Evaluar el apoyo de técnicos externos para definir las necesidades operativas en instancias de la conformación del Pliego y sus modificativas.
3. Rever el criterio asumido por el MTOP de pagar de acuerdo a lo realmente ejecutado sin considerar las necesidades del proyecto.

## Hallazgo No. 002

### Modificación del Proyecto inicial.

Se constataron irregularidades formales y de cumplimiento respecto a lo comprometido por el Estado Uruguayo en la Addendum N° 02.

- a. La modificación de la Matriz de Marco Lógico implica que el alcance del convenio se limite a las obras que se ejecutaron entre las estaciones Tres Árboles a Queguay. Sin perjuicio, los contratos firmados en junio de 2016 entre el MTOP y la empresa contratista son el marco legal vigente de ejecución entre las partes, no habiéndose firmado un acuerdo modificatorio de los contratos que regule lo que efectivamente se ejecutó. Asimismo, esta actualización es un requisito previo para la recepción provisoria de la obra, la cual fue culminada en agosto de 2020.
- b. A la fecha, el MTOP no ha presentado una alternativa técnica que permita cumplir con lo estipulado en la Cláusula V de la Addendum N° 02, referida al cumplimiento del objetivo de la conectividad regional. De la documentación proporcionada se desprende que la principal alternativa era la conexión a través del Puerto de Paysandú, la que fue descartada por razones técnicas y económicas.

Según lo informado por el Director Responsable del Proyecto se está trabajando con el Ministerio de Relaciones Exteriores a efectos de buscar una salida diplomática con la finalidad de suspender el Proyecto, fundamentado en que en este momento de pandemia el país no puede destinar fondos para dicho objetivo.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- No llegar a un acuerdo con la empresa contratista que permita la recepción provisoria de la obra.
- Reclamos judiciales por la empresa contratista ante el incumplimiento por parte del MTOP de los contratos.

- Que FOCEM no acepte la suspensión del Proyecto, entendiendo que las condiciones de ejecución asumidos por Uruguay a través del MTOP no se cumplieron.
- No contar con la financiación de fondos FOCEM para futuros proyectos.
- Asumir el Estado Uruguayo mayores costos de obras para dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

1. Rever los plazos insumidos para la firma de los contratos, identificando los tiempos propios del Organismo a efectos de fijar criterios para el futuro.
2. Analizar la gestión del proyecto de forma íntegra a fin de establecer medidas correctivas que garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo en futuros proyectos.

## Hallazgo No. 003

### Hallazgo No. 003 – Rendición de cuentas

Se constatan demoras en la aprobación de las rendiciones de cuentas y por ende en la recepción de los fondos provenientes de FOCEM.

Conforme a la normativa el Organismo Ejecutor debe rendir cuentas por intermedio de la Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF) tanto de los recursos recibidos por FOCEM como de la contrapartida local, remitiendo toda la documentación comprobatoria a la Unidad Técnico FOCEM (UTF). Esta última cuenta con un pazo de 30 días para su aprobación el que se interrumpe de existir una solicitud de información adicional, contando con 10 días más para su estudio.

En este proceso la División Asesoría Financiamiento Exterior es quien carga los datos y documentación respaldante al sistema informático particular de FOCEM a efectos de la rendición.

- a) Del análisis de las rendiciones de cuentas 1 y 2 se identifican errores y omisiones en oportunidad de la carga de información en el sistema, así como respecto a la formalidad de la documentación respaldante. Esta situación dio lugar a reiteradas observaciones por parte de la UTF, que si bien fueron subsanadas insumieron un plazo de aprobación de 3 y 7 meses respectivamente.



- b) Según lo manifestado para la aprobación de la rendición 2 se mantuvieron reuniones de trabajo con el equipo de FOCEM a efectos de unificar criterios, con la finalidad de evitar observaciones que lleven a demoras en los tiempos de aprobación. Del relevamiento se constató que dichos criterios no se encuentran por escrito.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- No contar a tiempo con los recursos financieros provenientes de FOCEM, debiendo acudir a otras fuentes de financiamiento con los sobrecostos asociados.
- No contar a tiempo con los recursos financieros necesarios lo que conlleva el retraso e incluso la no finalización de las obras.
- La ausencia de criterios previamente definidos y formalizados no brinda garantías respecto a validez del acuerdo, pudiendo impactar en los plazos de aprobación de futuras rendiciones de cuentas.

### Criticidad del Hallazgo



### Recomendaciones

1. Formalizar por escrito los criterios establecidos con FOCEM para la rendición de cuentas.

## Hallazgo No. 004

### Asignación de Autoridad y Responsabilidad

Se identifican debilidades en la asignación de autoridad y responsabilidad.

- a. Ausencia de designación formal de cargos de responsabilidad. Solicitadas las designaciones de los Directores de Obra, y el Director Responsable del Proyecto actual las mismas no fueron proporcionadas.
- b. Falta y/o desactualización de Manuales de Procedimientos, lo que ya fuera observado en la actuación anterior sobre vías férreas realizada en el año 2015. De la auditoría de seguimiento realizada en el año 2016 se constató que se estaba en proceso de aprobación un Manual de Organización y Funciones, y un Manual de Cargos, los que serían de aplicación obligatoria a todas las dependencias y trabajadores de los proyectos de obra ferroviaria financiados por FOCEM. Solicitado los mismos se nos entregó un proyecto de manual que contiene: Manual de Organización y Funciones, Manual de Cargos, Manual de Procedimientos y Protocolo de Comunicación. El mismo aún no fue aprobado y de acuerdo a los cambios de organigrama que se dieron se encuentra desactualizado.

- c. Ausencia de transmisión de información. Se constató la ausencia de información de la etapa inicial llevada adelante por la DINAPLO, principalmente referente a la definición de la necesidad y relevamiento para la confección de los pliegos de condiciones. La ausencia de referentes de la ex DINAPLO y de documentación respaldante es una limitación a la auditoría, no permitiendo realizar pruebas sobre la referida etapa.

### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- La ausencia de designación formal en los cargos de relevancia puede impactar al momento del llamado a responsabilidad ante irregularidades detectadas.
- Inadecuado seguimiento de la gestión lo que puede impactar en toma de decisiones erróneas o a destiempo.

### **Criticidad del Hallazgo**

 Medio

### **Recomendaciones**

1. Asignar formalmente los cargos de los distintos agentes que participan en el proyecto, que permita la delimitación de responsabilidades favoreciendo una adecuada gestión y supervisión.
2. Revisión y aprobación de los Manuales a aplicarse en los Proyectos de obra ferroviaria financiados por FOCEM.
3. Rever los registros utilizados en las diferentes etapas a efectos de evitar la dispersión de la información facilitando su acceso.

## ANEXO II - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

